

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.188 van 31 maart 2023
in de zaak A. 238.741/X-18.362**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gitte Laenen en Wouter Rubens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inge Derde
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpssteenweg 166
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 27 maart 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 9 maart 2023 van de gemeenteraad van XXXX tot goedkeuring van maatregelen naar aanleiding van een ingediend formeel verzoek tot psychosociale interventie.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 maart 2023, om 16.00 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Mestdagh, die *loco* advocaten Gitte Laenen en Wouter Rubens verschijnt voor verzoeker en advocaten Inge Derde en Isabo Heirbaut, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is algemeen directeur van XXXX.

Op 1 juni 2022 wordt een verzoek tot formele psychosociale interventie met hoofdzakelijk collectief karakter ingediend bij de preventieadviseur psychosociale aspecten (PAPS) van Liantis. Het college van burgemeester en schepenen keurt op 15 juni 2022 maatregelen met betrekking tot verzoeker goed. Zijn vordering tot schorsing van die beslissing wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. 254.446 van 12 september 2022.

3.2. In de maanden augustus en september voert de PAPS een specifieke risicoanalyse uit. Volgens het verslag wordt de organisatie gegijzeld door een extreme polarisatie rond verzoeker, zit de escalatie in de laatste strijdfase en is herstel onmogelijk geworden. Er moet, volgens het verslag, in eerste instantie een beslissing worden genomen over de positie van de algemeen directeur.

Op 23 november 2022 beslist het college van burgemeester en schepenen om maatregelen op grond van het verslag van de PAPS goed te keuren. De beslissing wordt bij arrest van de Raad van State nr. 255.356 van 21 december 2022 geschorst omdat ze genomen lijkt door een onbevoegde overheid.

3.3. Op 20 januari 2023 beslist de gemeenteraad naar aanleiding van het verslag van de PAPS tot het opleggen van preventiemaatregelen op grond van de welzijnswet en de codex over het welzijn op het werk. De beslissing wordt bij arrest nr. 255.807 van 14 februari 2023 geschorst omdat de beperkingen die de beslissing stelt aan de uitoefening door verzoeker van zijn ambt van algemeen directeur, op het eerste gezicht onrechtmatig zijn “in zoverre ze ogenschijnlijk definitief zijn, minstens niet voorzien in een traject dat tot genormaliseerde relaties kan leiden tussen verzoeker en de andere personeelsleden”.

3.4. Met de thans bestreden beslissing legt de gemeenteraad op 9 maart 2023, op grond van de welzijnswet en de codex over het welzijn op het werk, in essentie dezelfde maatregelen op als in de beslissing van 20 januari 2023, met de toevoeging dit keer dat de maatregelen aflopen samen met de tuchtprocedure, eventueel twee maanden nadien indien de tuchtoverheid mocht beslissen om de tuchtprocedure stop te zetten of om niet de tuchtsanctie van de verwijdering uit te spreken.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

5.1. In zijn verzoekschrift leidt verzoeker een *eerste middel* af “uit de schending van minstens artt. 57, 170, 171, 176, 179, 180 en 220 Decreet Lokaal Bestuur, de Deontologische code voor personeelsleden van XXXX, de functiekaart van de algemeen directeur, art. 5 Algemene Verordening Gegevensbescherming en het daarin vervatte beginsel van minimale gegevensverwerking, alsook het legaliteits , het *patere legem quam ipse fecisti*-, het zorgvuldigheids- en het gelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Onder meer licht hij toe:

“Waar de algemeen directeur dus bij kracht van het Decreet Lokaal Bestuur zelf instaat voor de werking van de diensten, aan het hoofd staat van het gemeente- en OCMW-personeel, deel uitmaakt van het managementteam onder wiens voorzitterschap het ook geregeld vergadert, zorgt voor de afsluiting van een afsprakennota over (o.a.) de omgangsvormen tussen bestuur en administratie, ... blijkt de bestreden beslissing, meer in bijzonder de daarin vervatte (preventie-)maatregelen, het Verzoekende Partij kennelijk onmogelijk te maken om deze decretale taken en verantwoordelijkheden uit te oefenen.

In diezelfde zin installeert de bestreden beslissing ook een wekelijkse motiverings- minstens rapportageplicht voor de algemeen directeur ten overstaan van het college van burgemeester en schepenen, voor wat betreft de door hem gedelegeerde taken en bevoegdheden, niettegenstaande zulks (eerder: zulke beknotting) nergens is voorzien in het Decreet Lokaal Bestuur.”

5.2. In een *derde middel*, dat eveneens is afgeleid uit (onder meer) een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, voegt verzoeker daar onder andere aan toe dat de essentie van zijn kritiek, en die van de Raad van State in het arrest nr. 255.807 van 14 februari 2023, op de eerdere gemeenteraadsbeslissing van 20 januari 2023 onverkort blijft gelden: hij wordt volledig geïsoleerd en andermaal is er nog altijd geen sprake van een coaching-, begeleidings- of bemiddelingstraject

dat de mogelijkheid inhoudt van een verbetering van de relaties tussen verzoeker en de andere personeelsleden.

6.1. In de nota antwoordt de verwerende partij, in verband met het eerste middel, dat het niet ontkend wordt dat de eerste maatregel (geen deelname aan managementteam, overleg met de diensten per e-mail) “ernstig” is en zorgt voor “een moeilijkere uitoefening van de functie met betrekking tot artikel 179 en 180 van het Decreet Lokaal Bestuur”. De maatregelen kunnen echter onmogelijk los gezien worden van de wettelijke verplichting van de gemeente, op grond van de welzijnswet en de codex over het welzijn op het werk, om haar medewerkers te beschermen. Het verslag van de preventieadviseur wijst uit dat de vaststellingen en conclusies met betrekking tot de gedragingen van verzoeker bijzonder ernstig zijn, de maatregelen staan hiermee in verhouding.

In zoverre verzoeker zich beklaagt over een miskenning van het arrest nr. 255.807 van 14 februari 2023, merkt de verwerende partij op dat er slechts van een schending sprake is wanneer verzoeker (nagenoeg) permanent onderworpen wordt aan de maatregelen. Dat is echter, “gelet op de duidelijke aanpassing wat betreft de duurtijd van de maatregel en de koppeling aan de tuchtprocedure van de algemeen directeur”, niet meer het geval.

Voorts behoudt, volgens de verwerende partij, verzoeker zijn delegatiebevoegdheden, maar dat mag geen vrijgeleide zijn om teveel, nutteloos of onrechtmatig te delegeren. Vandaar dat het opportuun werd gevonden om ter zake een wekelijkse rapportageverplichting aan het college van burgemeester en schepenen in te voeren. Ook kan verzoeker het dagelijks personeelsbeheer onbeperkt uitoefenen, maar rekening houdend met de eerste maatregel (communicatie per e-mail) en wekelijkse opvolging door het college van burgemeester en schepenen.

Nergens in de beslissing staat dat verzoeker niet zou mogen meewerken aan het opstellen van het samenwerkingskader of de afsprakennota.

6.2. Met betrekking tot het derde middel wijst de verwerende partij erop dat de bestreden beslissing er gekomen is omdat zij “bij wet verplicht is preventiemaatregelen te nemen wanneer uit een risicoanalyse blijkt dat er sprake is van psychosociale risico’s”. Erkend wordt dat de maatregelen verregaand zijn, maar de vraag is of ze in verhouding staan tot de ernst van de problematiek. Dat is volgens de verwerende partij het geval. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk waarom “alternatieve opties, waaronder bemiddeling/coaching/periodiek overleg” niet in aanmerking werden genomen. Verzoeker geeft niet aan waarom ze toch geschikt zouden zijn.

Beoordeling

7. In het arrest nr. 255.807 van 14 februari 2023 is aangenomen, op het eerste gezicht, dat de beperkingen die de gemeenteraadsbeslissing van 20 januari 2023 stelt aan de uitoefening door verzoeker van het ambt van algemeen directeur, bijzonder ernstig zijn, en dat ze zich, zeker in zoverre ze nagenoeg permanent zouden gelden, niet verdragen met het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet lokaal bestuur). Ingeval ze niet als definitief bedoeld zijn, behoorden ze, gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel, een traject te bevatten dat tot genormaliseerde relaties kan leiden tussen verzoeker en de andere personeelsleden.

De Raad van State houdt die zienswijze vooralsnog ook aan in de voorliggende zaak, waarin de bestreden beslissing feitelijk dezelfde beperkingen oplegt als de gemeenteraadsbeslissing van 20 januari 2023.

8. Geeft thans de verwerende partij in de bestreden beslissing weliswaar duidelijk te kennen dat zij de opgelegde maatregelen alleen als tijdelijk aanziet, met verzoeker wordt vastgesteld dat zij eens te meer niet in een traject heeft voorzien naar genormaliseerde verhoudingen tussen verzoeker en de andere personeelsleden.

9. Kennelijk vindt de verwerende partij dat niet nodig nu het er met de bestreden beslissing “alleen” om gaat een wachtsituatie te creëren – door verzoeker in zijn bevoegdheden en contacten te kortwieken – om de andere medewerkers te beschermen in afwachting dat een tuchtonderzoek over zijn disfunctioneren en manipulatief gedrag duidelijkheid zal hebben gebracht over zijn positie in de gemeente.

10. Daarbij lijkt de verwerende partij evenwel over het hoofd te zien dat voor een dergelijke bewarende maatregel die ertoe strekt ter wille van de goede werking van de dienst een gemeentepersoneelslid goeddeels buitenspel te zetten in afwachting van de bevindingen van een tuchtrechtelijk onderzoek, het decreet lokaal bestuur speciaal voorziet in het instrument van de preventieve schorsing, waarvoor het een specifieke regeling heeft bepaald. Onder meer kan volgens de krijtlijnen van die regeling, waarvan de verwerende partij ten minste in de huidige stand van de procedure niet doet aannemen dat zij zich er te dezen niet moet naar voegen, de bewarende maatregel alleen worden uitgesproken voor een termijn van maximaal zes maanden, waarna de gevolgen ervan vervallen.

De bestreden beslissing lijkt met die regeling niet overeen te brengen. Zo gelden bijvoorbeeld de opgelegde maatregelen zonder meer tot aan de uitkomst van het tuchtonderzoek. Wanneer dat precies is, is vooralsnog een open vraag. Al sinds 28 maart 2022 loopt er een tuchtonderzoek tegen verzoeker, onder meer wegens laakbaar gedrag ten aanzien van het personeel, en dat onderzoek blijkt, eufemistisch uitgedrukt, bepaald niet snel op te schieten.

11. Louter volledigheidshalve wijst de Raad van State erop dat, anders dan de verwerende partij lijkt te menen, een preventieve schorsing in voorkomend geval geenszins een inmenging inhoudt in het tuchtonderzoek dat de tuchtonderzoeker voert en geen voorafname zou inhouden op de uitkomst van de tuchtprocedure.

12. Samengevat, lijkt de bestreden beslissing verzoekers bevoegdheden te beknotten op een wijze die zich niet laat verenigen met het zorgvuldigheidsbeginsel dan wel het decreet lokaal bestuur.

De besproken middelen zijn in die mate ernstig.

VI. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

13. Verzoeker betoogt dat hij als algemeen directeur op de hoogte moet zijn van de innerlijke werking van de diensten en dat de bestreden beslissing dat onmogelijk maakt “minstens nu hem wordt verboden nog deel te nemen aan vergaderingen en (rechtstreeks) te communiceren met afdelingshoofden e.a. personeelsleden”. Door die “beknotting in de volledige waaier van beschikbare contacten” kan hij niet meer op normale wijze zijn functie uitoefenen. Er dreigt ook verwarring en consternatie op de werkvloer te ontstaan, die veelal ten laste van de algemeen directeur zullen worden gelegd. Tevens wordt zijn naam en faam aangetast, komt zijn netwerk in het gedrang, en worden zijn gezondheid en zijn gezag zwaar aangevreten.

14. Volgens de verwerende partij is er geen sprake van een uiterst dringende noodzakelijkheid aangezien de huidige toestand al bestaat sinds de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 15 juni 2022, omdat verzoeker zelf verantwoordelijk zou zijn voor de schandvlek en de imagoschade, en omdat de genomen maatregelen hem toelaten zijn opdracht correct uit te voeren.

De verwerende partij erkent dat het werken voor verzoeker bemoeilijkt wordt, maar dit weegt niet op tegen de verplichting voor de gemeenteraad om, gelet op de vaststellingen van de PAPS, maatregelen te nemen ten behoeve van het welzijn van de betrokkenen en de werking van de diensten.

Beoordeling

15. Zoals reeds in de schorsingsarresten nr. 255.356 van 21 december 2022 en nr. 255.807 van 14 februari 2023 is geoordeeld, kan worden aangenomen dat naarmate “de huidige toestand” – die verzoeker al sinds de collegebeslissing van 15 juni 2022 ondergaat – langer blijft duren, hij een toenemende spoedeisendheid vermag te staven.

16. Wat er ook zij van een eventuele schandvlek en imagoschade, in elk geval wijst de beoordeling van verzoekers middelen op het eerste gezicht uit dat de beperkingen die hem in de uitoefening van zijn ambt van algemeen directeur worden opgelegd bijzonder ernstig zijn en ten eerste hinderen.

Niet anders dan in de meer vermelde arresten nr. 255.356 van 21 december 2022 en nr. 255.807 van 14 februari 2023, is de Raad van State eveneens te dezen van oordeel dat dit volstaat om aan te nemen dat verzoeker in een situatie verkeert die zich niet laat verenigen met een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of in een beroep tot nietigverklaring.

17. Ook aan de tweede en laatste cumulatieve voorwaarde voor een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de gemeenteraad van XXXX van 9 maart 2023 tot goedkeuring van maatregelen naar aanleiding van een ingediend formeel verzoek tot psychosociale interventie.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt noch de identiteit van de verzoekende partij, noch die van de verwerende partij bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig
maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld
uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust